

rebatê-la. Talvez Mário tenha podido, ainda, reconhecer, no pequeno livro, o papel didático da carta de Rilke e associá-la a seu próprio empenho epistolar na formação dos moços.³

No final da “Apresentação”, as organizadoras alertam para a “ameaça constituída pelo correio eletrônico, que, ao que tudo indica, fará cair em desuso a carta” (p. 10). Será mesmo? Ou será que a carta é apenas mais um capítulo da história da comunicação humana; história que também deverá incluir formas contemporâneas, como, por exemplo, o correio eletrônico, as mensagens enviadas por meio de telefones celulares, e mesmo as técnicas de interação através de meios audiovisuais? Noutras palavras, desde já os leitores de *Prezado senhor, prezada senhora* estarão aguardando uma nova carta de Walnice Nogueira Galvão e Nádia Battella Gotlib. Esperamos que não demore a chegar.⁴

João Cezar de Castro Rocha é professor de Literatura Comparada da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

³ *Ibidem*, p. 287-8.

⁴ Versão da resenha De amantes, escritores, filósofos..., publicada no *Jornal da Tarde, Caderno de Sábado*. São Paulo, 28.10.2000, p. 2D.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: UMA BREVE HISTÓRIA DOS CORREIOS.

João Pinheiro de Barros Neto.

[São Paulo: Annablume, 2004, 202 p.]

Destaca-se o livro de João Pinheiro de Barros Neto devido à originalidade do tema: os correios no Brasil. Baseia-se na tese defendida pelo autor em Ciências Sociais na PUC-SP. Funcionário dos Correios, empenhou-se no estudo de sua história e, formado em administração, tece reflexões teóricas sobre estratégias administrativas. Conforme sugere o título, é revelador o modo como, ao expor e analisar os principais fatos da história postal brasileira, João Pinheiro oferece uma perspectiva histórica do país e de sua administração pública.

A leitura do primeiro capítulo, completada por informações presentes nos demais, permite delinear-se alguns fatos significativos da “História postal” do Brasil. Os Correios mostraram-se necessários no país desde 1500, quando Pero Vaz de Caminha escreveu a carta ao Rei D. Manuel. No Brasil colonial e no Império, sua administração era patrimonialista: não se dissociavam o patrimônio público e o privado, sendo os cargos públicos doação do monarca. Em 1520, D. Manuel outorgou a Luiz Homem o cargo de Correio-mor do Reino, ou seja, concedeu-lhe o monopólio postal.

Como era impossível ao Correio-mor e a seus assistentes atenderem toda a demanda por serviços postais, foram estabelecidos em 1798 o Correio da Corte, gerido pela Fazenda Real, e a Administração do Correio no Rio de Janeiro. As cartas eram transportadas em paquetes, que faziam escalas de dois em dois meses

nos portos do Rio de Janeiro, da Bahia e de Assu (que servia as capitanias de Pernambuco, Paraíba, Parnaíba, Maranhão, Piauí e Pará), para depois seguirem a Portugal. As leis já previam punições para os crimes de violar correspondência ou entregá-la maliciosamente à pessoa errada. Também em 1798 foram criadas a primeira agência postal brasileira, no interior da cidade de Campos, Rio de Janeiro, e a linha postal de Vila Rica (Ouro Preto) ao Rio de Janeiro. Todas as linhas postais contavam com um escravo e uma cavalgadura para cada estafeta.

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa, criaram-se ligações postais com diversos países e entre as províncias, porém faltava uma Administração Central dos Correios. As cartas do Real Serviço dirigidas a autoridades públicas e a reinos estrangeiros eram isentas de pagamento, as demais tinham seu porte pago pelos destinatários e não pelos remetentes. Era comum o destinatário recusar-se a receber a carta e, por conseguinte, o serviço não ser remunerado, mesmo tendo a carta chegado ao destino.

A 7 de setembro de 1822, uma carta de D. Leopoldina e outra de Lisboa precipitaram a declaração de independência do Brasil por D. Pedro. E os correios foram meio de comunicação fundamental para o projeto da unidade do país. Finalmente, em 1829 foi instituído o Regulamento da Administração-Geral dos Correios no Brasil, unificando as linhas postais por meio de uma Administração-Geral da Corte e de Administrações Provinciais. Mediante pagamentos trimestrais ou semestrais e uma taxa anual, era possível receber em casa a correspondência. Quem não dispunha desse serviço precisava buscar as cartas na Administração.

Se não o fizesse, todo dia 1º teria o nome publicado nos Diários, até que, no décimo segundo mês, as cartas atrasadas eram queimadas na porta do Correio.

Em 1842, com a distribuição domiciliar de correspondências no Rio de Janeiro, nas capitais e principais cidades brasileiras, os entregadores dos correios foram designados carteiros. É desse ano também o primeiro selo brasileiro, o “Olho de boi”.

Mesmo com a administração patrimonialista, os correios passaram por acentuado processo de regulamentação no I Império. Já o II Império foi período de expansão e modernização dos serviços de comunicações no país, visto que D. Pedro II buscava trazer para o Brasil conquistas tecnológicas (telégrafo, telefone).

Com a República, os Correios passaram de uma administração patrimonialista para uma administração burocrática. Em 1894, subordinaram-se ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Começou então o serviço de encomendas internacionais, emitiu-se a primeira série de selos comemorativos (4º Centenário do Descobrimento do Brasil – 1900).

Bem fundamentado na obra do sociólogo Alberto Torres, João Pinheiro enfatiza que essa época, até a década de 1930, marcou-se por baixa qualidade dos serviços públicos, inclusive dos correios. Os serviços postais eram confiados a agentes semianalfabetos, a instituição servia de encosto aos filhos-família; imperava a malandragem, como subtração de valores, furto de correspondência, emissão de vales falsos. Apesar dos problemas, o telégrafo, introduzido no Brasil em 1852, era um meio de comunicação muito importante para a política.

Eis que, conforme aponta João Pinheiro, ainda na década de 1930 foram tomadas medidas que garantiram

o soerguimento, a consolidação e o desenvolvimento dos Correios. O autor sublinha, em especial no segundo capítulo do livro (“Cultura organizacional: a contribuição da liderança militar”), o tradicional vínculo dos correios e telégrafos no Brasil com os militares. Tal vínculo constituiu-se desde antes da República, quando o então capitão do exército Cândido Mariano da Silva Rondon iniciou a construção de linhas telegráficas, para a segurança e integração nacional, do oeste com o litoral brasileiro.

A partir da década de 1930, formou-se nos Correios uma cultura de rígida disciplina e ordem. Merece destaque a atuação de José Américo de Almeida, o romancista d’*A bagaceira* (1928), como Ministro da Viação e Obras Públicas, de novembro de 1930 até julho de 1934.

O quadro era lamentável: aparelhos da companhia telefônica brasileira, públicos, eram instalados em residências particulares; nomeavam-se e promoviam-se administradores dos correios segundo interesses de políticos, não por mérito. Contrário a esses desmandos, José Américo de Almeida suprimiu despesas supérfluas e o uso particular de bens públicos. Instituiu concursos e uma comissão revisora, responsável por que as promoções obedecessem aos requisitos de “zelo, assiduidade e competência” (p. 60). Assim, o empenho por economizar e combater as relações de favor foi a forma de moralizar.

Datam de 1931 o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) e o primeiro serviço regular de correio aéreo brasileiro, o Correio Aéreo Militar (CAM). Em 1934, foi criada a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos (EACT), voltada para o preparo

técnico e teórico do funcionalismo, até então “refúgio da indolência improdutiva” (p. 72) dos protegidos de partidos oficiais.

Ressaltando o uso de uniforme, João Pinheiro salienta que no Estado Novo a administração se tornou ainda mais marcadamente militar. Em 1941, houve várias realizações no DCT: a obrigatoriedade de inspeções nas agências; a publicação mensal do Boletim Informativo, indicando irregularidades a corrigir e providências a generalizar; a mecanização do serviço de telegramas na sede de várias diretorias regionais; a criação de institutos particulares de venda de selos. Também nesse ano, fundiram-se os Correios Aéreos Militar e Civil num único serviço de correio aéreo, o Correio Aéreo Nacional (CAN).

Novamente na década de 1960 verificaram-se grande ineficiência e desorganização nos serviços públicos, principalmente os postais, que sofreram com a defasagem de tarifas. O Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) estava superado operacional e administrativamente: faltavam uma política tarifária adequada, o preparo de funcionários, a manutenção de equipamentos. As pessoas se aproveitavam da desorganização dos correios para se desculparem de compromissos não cumpridos.

Então, em 1969, originada da transformação do DCT, criou-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), possibilitando recuperar-se a instituição. Houve um impulso modernizador e acentuada melhoria na qualidade, extensão e confiabilidade dos produtos e serviços dos Correios. Os funcionários passaram ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Iniciou-se o processo de mecanização da triagem da

correspondência, o serviço de distribuição domiciliar foi ampliado, padronizaram-se os envelopes, estabeleceram-se estratégias de *marketing*.

Por meio de depoimentos de funcionários dos anos 1970, João Pinheiro mostra a força dos militares, determinando uma ordenação nos serviços dos correios. Explica que a grande ação para firmar a cultura e o modo de administração militares foi a criação do Curso de Administração Postal, em convênio com a PUC-RJ, em 1971, e depois a Escola Superior de Administração Postal (ESAP), que funcionou até 1998.

Na década de 1980, a ECT começou a consolidar-se como agente da ação social do governo, atuando no pagamento de aposentadorias, na distribuição de livros didáticos, em campanhas de aleitamento materno. Em 1982, criou-se o SEDEX – Serviço de Encomenda Expressa Nacional, com coleta e entrega domiciliar, de até 5 kg, em no máximo 24 horas, entre as principais capitais do país. Também foram criados nos anos 1980 os postos de Correio Rural, atendendo as áreas rurais que ainda não dispunham de qualquer facilidade de comunicação postal.

No entanto, no fim dos anos 1980, essa imagem de eficiência não correspondia mais à realidade, marcada por falta de investimentos, greves, atrasos, reclamações. Assim, em 1989, começou uma nova etapa na história dos Correios, com a implantação do sistema de franquias para as agências da ECT. Conforme João Pinheiro esclarece no terceiro capítulo (“O modelo de gestão: entre o público e o privado”), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) é uma empresa pública, mas que se vale dos meios da iniciativa privada para atingir seus fins de interesse público. Ente paraestatal,

fica no meio-termo entre o público e o privado. A ambiguidade se revela no nome: empresa (voltada para a produção, a exploração de um negócio) pública (referente ao coletivo, prestadora de serviço igualmente a todos os cidadãos). Quanto à questão do lucro, o autor considera justo e esperado que uma empresa, mesmo pública, consiga trabalhar com retornos positivos para a sociedade, inclusive monetários.

Por isso, embora polêmica, a adoção do sistema de franquias, típico de empresa privada, segundo João Pinheiro revelou-se útil, em busca de desenvolvimento mais ágil e com custos menores. Possibilitou expandir-se a rede de atendimento com investimento mínimo. O quarto capítulo (“A estratégia: do estatal ao privado”) trata desse conflito entre o público e o privado. Como observa o autor, os Correios já haviam experimentado tal dilema desde o empenho por moralização e melhoria financeira na década de 1930. E recorda também a venda de selos por particulares nos anos 1940.

Em síntese, de acordo com o autor do livro, os Correios se consolidaram na década de 1930, no bojo de um Estado forte, que levou a instituição a se desenvolver e se modernizar. Decaíram depois de 1945, tendo-se recuperado desde 1969. E, no final dos anos 1980, buscaram na iniciativa privada, com o sistema de franquias, uma estratégia para manter alto nível de competitividade comercial.

Identificam-se, pois, quatro fases na história postal do Brasil, a partir de momentos importantes de reorientação organizacional. É interessante o fato de o autor apontar as correspondentes mudanças na concepção dos prédios dos Correios – vale lembrar que a própria palavra *correio* pode designar o prédio ou

a pessoa responsável pelas entregas. A primeira fase, inaugurada em 1878 com o edifício da rua 1º de Março no Rio de Janeiro, marcou-se pela suntuosidade das construções, semelhantes a palacetes. Na segunda fase, posterior à Revolução de 1930 e pautada pela criação do DCT em 1931, os Correios passaram a construções mais baratas, padronizadas e funcionais. A terceira fase teve início em 1969, quando se criou a ECT e se privilegiaram unidades intermediárias – centros de tratamento e distribuição. A quarta fase, a partir de 1989, é a das agências franqueadas por pequenos empresários.

João Pinheiro julga muito boa a qualidade institucional dos Correios, com base em seis critérios: cidadania (são fonte de emprego e de ação social), excelência (têm a confiança da população), moralidade (austeridade implantada nos anos 1930, inspeção sistematizada nos anos 1940), ética (empenho para punir os culpados por irregularidades), inovação (por exemplo, Aviso de Recebimento-AR, Registro) e continuidade (face empresarial mais intensa). Essas ponderações são o cerne do quinto capítulo, “A qualidade: uma avaliação organizacional”

Analizando as mudanças históricas brasileiras que os Correios acompanharam, o autor observa que a organização passou de instrumento de efetivação de interesses nacionais – a integração do território – a instrumento de expansão da nova lógica empresarial, das agências como lojas de conveniência. Então, enfatiza que, no imaginário popular e no senso comum, a instituição se distingue tanto da massa de organizações estatais, extremamente burocráticas e pouco eficientes, quanto do padrão privado da busca do lucro pelo lucro, visto ter forte ação social. Organização única que

transita entre o público e o privado, desejando privilegiar as melhores características de ambos.

Essa imagem positiva de solidez se deve muito, segundo João Pinheiro, a seu longo período de administração militar, iniciado na década de 1930, e à formação de um corpo administrativo em escolas próprias. Os Correios desenvolveram-se por meio de um processo no qual a disciplina e a ordem constantes triunfaram sobre as soluções rápidas. Sempre tiveram forte apelo patriótico, visível até hoje no uniforme com a bandeira nacional na manga esquerda, e a maioria de seus empregados encaram sua função de entregar correspondência como socialmente importante, quase um dever cívico.

Questão relevante atualmente é que, embora a popularização da internet e do correio eletrônico parecesse o fim dos Correios, estes disponibilizaram em suas agências o acesso à rede mundial de computadores e muito se beneficiaram do comércio eletrônico, que teve grande expansão no país. Já perceberam que, se a simples correspondência tende a desaparecer, ao contrário permanece a necessidade de transportar objetos entre organizações e particulares. Também a infraestrutura do moderno sistema postal é usada pelo governo para expandir serviços bancários.

Apesar de toda a informatização moderna, os carteiros continuam fundamentais para a entrega da correspondência. Guardam endereços na memória, conhecem seus destinatários e possibilitam alto nível de serviço na distribuição domiciliar. Mesmo na cidade de São Paulo, ainda há uma triagem manual da correspondência pelos carteiros. O crescimento do número deles (de 30.214 a 36.974, de 1994 a 1999) sinaliza a importância do fator humano para a organização.

Dessa forma, sobressai a identidade positiva dos Correios e, portanto, das pessoas que neles trabalham. O autor atribui a boa qualidade à cultura da instituição, de formação militar, e à sua estratégia empresarial. Destaca os sentidos de honra e patriotismo, o comportamento acima de interesses pessoais e a não priorização do retorno financeiro. Nas palavras de João Pinheiro: “o valor real de uma organização pública ou privada reside nos ativos intangíveis: a reputação, a qualidade percebida, a credibilidade, continuidade e prestígio junto à comunidade” (p. 188).

Assim, o leitor amplia seus conhecimentos e ganha nova perspectiva para refletir sobre a história do país com *Administração pública no Brasil*: uma breve história dos correios. Na apresentação do livro, Oliveiros da Silva Ferreira, professor na Pós-Graduação do Departamento de Política da USP e de Relações Internacionais da PUC-SP, orientador de João Pinheiro, destaca que este procurou compreender a evolução dos correios sem preconceitos em relação à influência dos militares na instituição.

Ao mesmo tempo, para evitar o perigo de conclusões apressadas ou generalizações – e o autor de fato é cuidadoso e empenhado seriamente na pesquisa –, cumpre relativizar o sentido da importância da administração militar dos correios. O próprio João Pinheiro, ao aproximar modelo empresarial e modelo militar, reconhece as limitações da analogia: se em ambas as esferas se enfrentam situações competitivas com o intuito de vencer, a finalidade de comunicação dos Correios é o oposto do pendor bélico. E o pesquisador também indica que o poder militar, antes explícito, se tornou anônimo nos Correios. Ou seja, de fato administrar

correspondências e entregas entre estados e países exige ordem e disciplina, o que não deve significar uma postura autoritária e violenta. Nesse sentido, é relevante o exemplo do escritor José Américo de Almeida, cujo objetivo foi combater o desperdício e os favorecimentos pessoais, indevidos numa instituição pública.

Portanto, conforme destaca o próprio João Pinheiro, a história postal brasileira serve para mostrar que uma organização estatal pode cumprir com eficiência seus objetivos no país. E a significação dos Correios, ambíguos entre o privado e o público, como empresa de serviço social que carrega com presteza e ética o valor da comunicação, parece sintetizada em sua etimologia controversa¹: “bolsa de dinheiro”, “correr”

Ieda Lebensztayn é doutoranda em Literatura Brasileira na Universidade de São Paulo, bolsista da FAPESP.

¹ Correio: “ETIM. esp. *correo* (1492), ‘o que tem por ofício levar a correspondência’, segundo Corominas, voc. de orig. contrv., que se prende ao v. lat. *currere* ‘correr’; o esp. deve provir do cat. *correu* (d1196), provç. *corrieu* (c1000) ‘mensageiro, correio’, que parecem ligar-se ao fr. ant. *corlieu* ‘id.’, comp. no fr. de *corir* ‘correr’ + *lieu* ‘lugar’, tendo o voc. esp. absorvido o signf. do antigo esp. *correo* ‘bolsa de levar dinheiro’, homônimo de origem diferente. f. hist. sXV *correo* ‘mensageiro, repartição que recebe e entrega correspondência’, sXV *correo*, sXV *correeyo* ‘saco, bolsa de dinheiro.’” (HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

“É o homem que leva a correspondência rapidamente, a correr” A etimologia da palavra é controversa, segundo M. Lübke. (NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Com prefácio de W. Meyer Lübke. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1955).